

## МОНІТОРИНГ ЗЕМЕЛЬ УКРАЇНИ: ПРАВОВІ АСПЕКТИ

*У статті аналізуються правові аспекти здійснення моніторингу земель в Україні, виокремлюються його завдання та перспективи удосконалення проведення моніторингу земель, звертається увага на особливості моніторингу земель сільськогосподарського призначення.*

**Ключові слова:** моніторинг земель, моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення, агрохімічна паспортизація земельних ділянок.

**Постановка проблеми та її актуальність.** Необхідність раціонального та ефективного використання земельних ресурсів, збереження їх якісного стану, зокрема якості ґрунтів сільськогосподарських угідь, зумовлюється певними негативними тенденціями. Так, понад третину земель еродовані, майже половина, зокрема чорноземи, мають середній або навіть низький рівень забезпеченості поживними речовинами, чимало переущільнених, забруднених або занедбаних земель.

Гострота проблем, які склалися щодо охорони якісного стану земель, нагальна потреба у їх вирішенні потребують дієвих засобів впливу, зокрема правового характеру. Одним із засобів запобігання погіршення стану земель слід вважати моніторинг земель.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Питанням правового регулювання моніторингу земель присвячені наукові доробки таких вчених, як Н. Р. Малишева, М. І. Єрофєєв, Д. В. Бусуйок, С. В. Шарапова та інших. Разом з тим, окремі аспекти правової регламентації здійснення моніторингу земель залишаються такими, що потребують подальшого наукового обґрунтування та дослідження. Тому метою даної публікації є проведення наукового аналізу правових аспектів моніторингу земель за законодавством України.

**Виклад основного матеріалу.** Моніторинг земель (англійською *monitoring* – контроль, від латинської *monitor* – той, хто попереджає, застерігає, радник, консультант) являє собою регулярне спостереження за станом природних, технічних і соціальних процесів з метою їх оцінки, контролю та прогнозування [1, с. 764].

Моніторинг як новий напрям у контролі стану ґрунтового покриву почав розвиватися з кінця 70-80-х років минулого століття. Тоді проблема набула глобального характеру у країнах із розвитим аграрним виробництвом, які стикнулися з деградацією ґрунтів після надмірного хімічного і механічного навантаження на них, що мав тим-

часовий успіх. Саме тому в цих країнах з кінця минулого століття почали розвиватися новітні ґрунтозахисні системи землеробства [2, с. 8].

Вперше ведення моніторингу земель в Україні було передбачено Земельним кодексом, прийнятим 18.12.1990 р. № 561-ХІІ. Фактично систематичні спостереження за станом земельних ресурсів розпочали здійснюватися в нашій країні після затвердження постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.1993 р. № 661 Положення про моніторинг земель [3].

Згодом відбувається деталізація правового регулювання моніторингу земель. Так, Міністерство аграрної політики України своїм наказом від 26.02.2004 р. № 383/8982 затвердило Положення про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення. Наказом Державного комітету України по водному господарству від 16.04.2008 р. № 108 затверджена Інструкція з організації та здійснення моніторингу зрошувальних та осушувальних земель.

Юридичне визначення моніторингу земель наведено в ст. 191 Земельного кодексу України [4], згідно з якою моніторинг земель являє собою систему спостережень за станом земель, яка має на меті своєчасне виявлення змін у стані земель, їх оцінки, відвернення та ліквідації наслідків негативних процесів.

Моніторинг земель є складовою частиною державної системи моніторингу довкілля (ч. 3 ст. 191 Земельного кодексу України).

У відповідності до положень ст. 22 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 р. № 1264-ХІІ [5] моніторинг довкілля здійснюється з метою забезпечення збору, обробки, збереження та аналізу інформації про стан навколишнього природного середовища, прогнозування його змін та розробки науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття ефективних управлінських рішень.

На думку науковців, екологічному моніторингу притаманний ряд ознак, що дозволяє розгля-

дати його, по-перше, як сукупність дій спеціально уповноважених суб'єктів у сфері організації екологічного моніторингу, узагальнення його результатів, що реалізується в еколого-управлінських відносинах. По-друге, екологічний моніторинг, як певний вид досліджень, є діяльністю прикладного еколого-інформаційного та прогностичного характеру з використанням спеціальних знань, що реалізуються в спеціальних еколого-моніторингових відносинах. По-третє, це відповідна процедура організаційно-правового характеру, в якій реалізується спеціальна правосуб'єктність уповноважених на його здійснення осіб [6, с. 65-66].

Таким чином, моніторинг земель слід вважати важливим елементом державної системи екологічного моніторингу.

Правове регулювання здійснення моніторингу земель відбувається на підставі положень Земельного кодексу України [4], Законів України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 р. № 1264-XII [5], «Про охорону земель» від 19.06.2003 р. № 962-IV [7], «Про меліорацію земель» від 14.01.2000 р. № 1389-XIV [8], «Про державний контроль за використанням та охороною земель» від 19.06.2003 р. № 963-IV [9], а також Положенням про моніторинг земель, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.1993 р. № 661 [3] та інших нормативних актів.

На думку науковців, система моніторингу створена з метою об'єктивізації змін у кількісному й якісному стані навколишнього природного середовища. Вона базується, з одного боку, на узагальненні інформації про зміни у стані навколишнього природного середовища, а з іншого – на її деталізації [10, с. 58].

Процес моніторингу земель включає в себе ряд послідовних стадій, а саме: збирання, оброблення, передавання, збереження та аналіз інформації про стан земель, прогнозування їх змін і розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття рішень щодо запобігання негативним змінам стану земель та дотримання вимог екологічної безпеки. Зауважимо, що вимоги до збирання, обліку, обробки, збереження, аналізу інформації про якість земель та прогнозування зміни родючості ґрунтів статтею 29 Закону України «Про охорону земель» від 25.06.1991 р. № 1264-XII [7] віднесені до нормативних документів із стандартизації в галузі охорони земель.

Інформація, яка збирається та зберігається у системі моніторингу, використовується органами державної влади та органами місцевого самовря-

дування для розроблення науково обґрунтованих рекомендацій і в процесі своєчасного прийняття рішень щодо поліпшення охорони земель, а також дає можливість пред'являти до землевласників та землекористувачів вимоги щодо усунення правопорушень щодо забруднення, виснаження, псування земель. У зв'язку з цим на законодавчому рівні встановлюється певний порядок проведення моніторингу земель, який передбачає наступне: 1) виконання спеціальних зйомок і обстежень земель; 2) виявлення негативних факторів, вплив яких потребує здійснення контролю; 3) оцінка, прогноз, запобігання впливу негативних процесів.

Залежно від цілей спостережень та територій, які він охоплює, моніторинг земель може бути національним, регіональним та локальним: національний – на всіх землях у межах території України; регіональний – на територіях, що характеризуються єдністю фізико-географічних, екологічних та економічних умов; локальний – на окремих земельних ділянках та в окремих частинах (елементарних структурах) ландшафтно-екологічних комплексів.

Відповідно до положень ст.ст. 16-18 Закону України «Про охорону земель» [7] та ч. 5 ст. 191 Земельного кодексу України [4] проведення моніторингу земель покладається на Державне агентство земельних ресурсів України за участю центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, яким є Міністерство екології та природних ресурсів України, а безпосередньо – Державною екологічною інспекцією України.

З огляду на охорону якісного стану земель складовою моніторингу земель є моніторинг родючості ґрунтів. Моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення проводить Міністерство аграрної політики та продовольства України у взаємодії з іншими виконавцями, а саме: Міністерством екології та природних ресурсів України, Державним агентством земельних ресурсів України, науково-дослідними установами Національної академії аграрних наук України землеохоронного профілю.

Моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського включає наступне: 1) агрохімічне обстеження ґрунтів; 2) контроль змін якісного стану ґрунтів; 3) агрохімічну паспортизацію земельних ділянок.

У спеціальній юридичній літературі обґрунтовується положення про те, що сукупність еколого-правових і земельно-правових норм, що

впорядковують однорідну групу суспільних відносин, які виникають у зв'язку із проведенням моніторингу ґрунтів, є самостійним елементом, що входить до складу інституту екологічного моніторингу [11, с. 5]. Таким чином, систему моніторингу ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення слід розглядати як складову частину моніторингу земель та державної системи моніторингу довкілля.

При цьому для отримання комплексної інформації про зміни у кількісному й якісному стані навколишнього природного середовища необхідно дослідити елементи навколишнього природного середовища не лише окремо, а й у їх взаємозв'язку [10, с. 58].

Також у відповідності до Положення про моніторинг ґрунтів на землях сільськогосподарського призначення, затвердженого наказом Міністерства аграрної політики України від 26.02.2004 р. № 383/8982 [12], способами проведення моніторингу на землях сільськогосподарського призначення визнано агрохімічну паспортизацію земельної ділянки (поля) й агрохімічне обстеження.

Проте моніторинг земель та ґрунтового покриття має певні недоліки. Так, за оцінками фахівців, Україна – одна з небагатьох країн Європи, яка не має моніторингових мереж і сучасної інформаційної системи про стан природних ресурсів, зокрема ґрунтового покриття, і як наслідок – не існує єдиної методики проведення спостережень. Вимогам моніторингу відповідає лише агрохімічне обстеження земель сільськогосподарського призначення, яке здійснює мережа регіональних центрів. За його результатами здійснюється паспортизація земельних ділянок з видачею агрохімічних паспортів [13, с. 8].

Наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 11.10.2011 р. № 536 затверджено Порядок ведення агрохімічного паспорта поля, земельної ділянки [14]. Зазначений нормативний документ має на меті встановлення єдиної процедури виготовлення, видачі та застосування агрохімічного паспорта, який слід розглядати як результат проведення агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення, що являє собою документ, який містить дані щодо агрохімічної характеристики ґрунтів і стану їх забруднення токсичними речовинами та радіонуклідами.

Але, за оцінками фахівців, це не є моніторингом, бо спостереження роблять не на постійних ділянках і за обмеженим переліком показників. До того ж паспортизація не дає повного уявлення навіть про зміни родючості ґрунтів, бо не визна-

чає фізичні, численні хімічні та біологічні показники. Вона лише орієнтована на оцінку поживного режиму ґрунту, реакцію ґрунтового розчину і деяких забруднювачів [2, с. 8].

З огляду на охорону земель та родючості ґрунтів науковцями у сфері земельних відносин пропонується, зважаючи на унікальний переважно чорноземний склад ґрунтових ресурсів в Україні та їхнє вкрай важливе значення для економічного благополуччя країни, у рамках Міністерства аграрної політики та продовольства України або НААН України створити Центр моніторингу земель. Метою його діяльності повинно бути проведення моніторингу і концентрація наявної інформації про стан земель України, що в подальшому надасть змогу створити сучасну інформаційну базу даних і активно впливати на всі земельні трансформації.

Крім цього, Центр і його обласні структури повинні мати право: 1) виконувати проекти із збереження, відтворення і охорони родючості ґрунтів; 2) відігравати провідну роль у просвітницько-виховній ґрунтоохоронній роботі; 3) зупиняти виробництво промислової продукції, яку використовують в агротехнологіях, і вона призводить до погіршення властивостей та родючості ґрунтів; 4) виводити із риллі малопродуктивні й деградовані землі, якщо це підтверджено відповідними даними; 5) отримувати матеріали інших міністерств і відомств про охорону ґрунтів, копії матеріалів ґрунтових обстежень, незалежно від того, за чиєї ініціативи і чиїм коштом їх виконували; 6) підвищити вимоги до перевірки стану рекультивованих земель, що повертаються до земель сільськогосподарського призначення після гірничо-видобувних робіт і біологічного етапу рекультивації [2, с. 8].

**Висновки.** Викладене свідчить про те, що здійснення моніторингу земель потребує вдосконалення методики його проведення, утворення ефективної національної системи моніторингу за якістю земель та ґрунтів. Обумовлюється це тим, що дані моніторингових систем дають змогу постійно корегувати як кількісні норми та нормативи, так і набір видів забруднень, що підлягають контролю. Також достовірна й повна інформація щодо змін, які відбуваються у якісному стані земель, необхідна для оцінки ефективності землеохоронних програм та окремих заходів щодо охорони земель, а також коштів, що направляються на зазначені цілі.

Також потребує удосконалення організаційно-правове забезпечення ведення моніторингу земель шляхом створення спеціального органу по

здійсненню моніторингу земель і ґрунтів, тобто Центру моніторингу земель України.

Отже, основними завданнями моніторингу земель та ґрунтів є прогноз еколого-економічних наслідків деградації земельних ділянок, який має на меті: 1) своєчасне виявлення зміни стану земель та властивостей ґрунтів; 2) оцінку здійснення заходів щодо охорони земель; 3) збереження та відтворення родючості ґрунтів; 4) попередження впливу негативних процесів і ліквідації наслідків цього впливу.

Саме тому моніторинг земель слід розглядати як дієву правову форму охорони земель від негативного впливу як антропогенного, так й природного характеру.

#### Література

1. *Юридична енциклопедія*: в 6 т. / [редкол.: Ю. Шемшученко та ін.]. – К.: Укр. енцикл., 2001. – С. 764.
2. *Петриченко В.* Моніторинг земель як рятівний круг / В. Петриченко, С. Балюк, В. Медведєв // *Урядовий кур'єр*. – 2014. – 12 квітня. – № 68. – С. 8.
3. *Положення про моніторинг земель*, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 1993 р. № 661 / Кабінет Міністрів України // *ЗП України*. – 1994. – № 1. – Ст. 5. – (Бібліотека офіційних видань).
4. *Земельний кодекс України*: Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III / Верховна Рада України // *Відомості Верховної Ради України*. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27. – (Бібліотека офіційних видань).
5. *Про охорону навколишнього природного середовища*: Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII / Верховна Рада України // *Відомості Верховної Ради України*. – 1991. – № 41. – Ст. 546. – (Бібліотека офіційних видань).
6. *Позняк Е. В.* Правові засади здійснення моніторингу об'єктів підвищеної небезпеки // *Актуальні проблеми становлення і розвитку права екологічної безпеки в Україні: Матеріали наук.-практ. Круглого столу, 28 березня 2014 р., м. Київ / ред. кол. М. В. Краснова [та ін.]; Київський нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – Чернівці: Кондратьєв А. В., 2014. – С. 65-68.*
7. *Про охорону земель*: Закон України від 19 червня 2003 р. № 962-IV / Верховна Рада України // *Відомості Верховної Ради України*. – 2003. – № 39. – Ст. 349. – (Бібліотека офіційних видань).
8. *Про меліорацію земель*: Закон України від 14 січня 2000 р. № 1389-XIV / Верховна Рада України // *Відомості Верховної Ради України*. – 2000. – № 11. – Ст. 90. – (Бібліотека офіційних видань).
9. *Про державний контроль за використанням та охороною земель*: Закон України від 19 червня 2003 р. № 963-IV / Верховна Рада України // *Відомості Верховної Ради України*. – 2003. – № 39. – Ст. 350. – (Бібліотека офіційних видань).
10. *Бусуйок Д.* Законодавче та правове регулювання моніторингу земель в Україні / Д. Бусуйок // *Підприємництво, господарство і право*. – 2012. – № 8. – С. 56-59.
11. *Мозальова М. В.* Правові засади моніторингу ґрунтів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / М. В. Мозальова; Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». – Х., 2011. – 20 с.
12. *Офіційний вісник України*. – 2004. – № 13. – Ст. 922 – (Бібліотека офіційних видань).
13. *Бенцаровський Д.* Земля – мати, будьмо її гідними синами / Д. Бенцаровський // *Урядовий кур'єр*. – 2005. – 6 січня. – С. 8.
14. *Офіційний вісник України*. – 2011. – № 102. – Ст. 3764. – (Бібліотека офіційних видань).

#### Т. К. Оверковская

Мониторинг земель Украины: правовые аспекты

В статье анализируются правовые аспекты выполнения мониторинга земель в Украине, определяются его задания и перспективы усовершенствования проведения мониторинга земель, обращается внимание на мониторинг земель сельскохозяйственного назначения.

**Ключевые слова:** мониторинг земель, мониторинг почвы на землях сельскохозяйственного назначения, агрохимическая паспортизация земель сельскохозяйственного назначения.

#### T. Overkovska

Monitoring of land in Ukraine: legal aspects

The article analyzes the legal aspects of the land monitoring implementation in Ukraine, the tasks and the prospects of the land monitoring improvement are determined, attention is drawn to the monitoring of agricultural land.

**Key words:** land monitoring, monitoring of a soil on the agricultural lands, an agrochemical certification of the agricultural land.